

# 中国

就《国家情报法（草案）》向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见书

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



国际特赦组织出版物

国际特赦组织  
2017年首次出版  
国际秘书处  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
United Kingdom  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

© 国际特赦组织 2017

索引号：ASA 17/6412/2017  
原文：英文  
由英国国际特赦组织国际秘书处印刷

版权所有。本出版物受版权制约，但如用于宣传、运动和教学目的，可以任何方式免费复制，但不能出售本出版物。版权所有人要求所有人作此类用途须向他们登记，以评估影响。要在任何情况下复制本出版物，或在其他出版物上转载、翻译或修改本出版物内容，必须要事先取得出版者的同意，而且可能需付费。如欲取得版权所有人允许，或有其他任何查询，请联系：[copyright@amnesty.org](mailto:copyright@amnesty.org)。

国际特赦组织是一个在全球拥有 7 百多万人参与的运动，致力于缔造一个人人均享有人权的世界。

我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其他国际人权标准上刊载的所有权利。

我们独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源是成员会费和公众捐款。

**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**



国际特赦组织欢迎中国政府在颁布法律之前向社会公开征求意见，我们现就第十二届全国人大常委会第二十五次会议于 2017 年 5 月 16 日初次审议后发布的《中华人民共和国国家情报法（草案）》（下称《草案》）提交下述意见。国际特赦组织期望有机会以书面形式或亲自向全国人大常委会法制工作委员会提交进一步的信息。

国际特赦组织的部分工作是推动通过可保护国际认可人权的法律。下述意见涵盖国际特赦组织对《草案》部分条款表达的关注，这些条款似与中国承担的国际人权义务不符，有关义务或包含在条约或其他法律文本中，或由国际习惯法产生。

《草案》显然属于国家安全法律体系的组成部分，这一体系包含 2014 年通过的《反间谍法》、2015 年通过的《刑法修正案（九）》与《国家安全法》，以及 2016 年通过的《反恐怖主义法》、《境外非政府组织境内活动管理法》与《网络安全法》。国际特赦组织已就这些法律中同样不明确及模糊的概念提出类似关注，呼吁中国政府撤回或废除这些法律，又或废除或修改其中有问题的条款，因其可能侵犯人权且极易被滥用。<sup>1</sup>

在仔细审阅《草案》后，国际特赦组织认为，尽管第 7 条规定，国家情报工作应尊重和保障人权，但《草案》中的多项条款违反中国承担的国家及国际义务，尤其是保障隐私权及言论自由权方面。正如这一国家安全法律体系中的其他法律，《草案》枉顾国际法对必要性及成比例性进行严格审查之要求，以国家安全的名义将审查、监控及任意拘押合法化。

国际特赦组织提交的意见并非意在从人权角度对《草案》展开全面分析，而是对《草案》的问题提供说明性及未穷尽的例证。国际特赦组织特别就该法模糊且过于宽泛的“国家情报”及“国家安全”概念提出关注及建议；亦对有关隐私权以及任意拘押、酷刑或其他虐待之风险提出关注。

**国际特赦组织敦促中国政府撤回现有《草案》。若政府判断的确需要制定有关“国家情报”的法律，应提出符合中国所承担之人权义务的新草案，向社会公开征求意见，预留适当时间作真正的分析及讨论，并修改或废除整个相关法律体系中的类似条款。**

---

<sup>1</sup> 欲参阅国际特赦组织就《境外非政府组织境内活动管理法（草案二次审议稿）》、《刑法修正案（九）（草案二次审议稿）》以及《网络安全法（草案）》提交之意见，请参见

国际特赦组织，《就〈境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）〉向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见》（索引号：ASA 17/1776/2015）；

国际特赦组织，《就〈刑法修正案（九）（草案二次审议稿）〉向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见》（索引号：ASA 17/2205/2015）；以及

国际特赦组织，《就〈网络安全法（草案）〉向全国人大常委会法制工作委员会提交的意见》（索引号：ASA 17/2206/2015）。

## 1. “国家情报”及“国家安全”的概念模糊及过于宽泛适用

《草案》的说明指出，该法意在“……处理好与《国家安全法》、《反间谍法》、《反恐怖主义法》等法律的关系，做好与这些法律的衔接。”《草案》显然是国家安全法律体系的又一组成部分，组成该体系的法律包含不明确及模糊的概念，易被滥用并有侵犯人权之风险。

《草案》规定的国家情报工作范围极其宽泛，相信可以涵盖任何与“国家情报工作机构”相关之事。第 2 条规定，“国家情报工作应……为防范和化解危害国家安全的风险提供情报支持，维护国家政权、主权、统一、独立和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益。”

这些术语要么完全没有界定，要么仅在国家安全法律体系的其他法律中被宽泛并模糊地定义。《国家安全法》第 2 条对“国家安全”的定义几乎没有限制，且与《草案》的措辞一样：“人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益。”

“保障国家安全与利益”这宽泛而模糊的权力可任由“国家情报工作机构”进行主观解释，只要情报机构认为必要，这些机构便获准在基本上所有情形中搜集并处理有关个人和组织的信息。

正如《关于国家安全、言论自由和使用信息的约翰内斯堡原则》（Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, 下文称《约翰内斯堡原则》）<sup>2</sup> 所反映，国际认可的人权标准允许政府基于国家安全的理由，限制包括言论自由在内的某些权利的行使，以“保护国家的生存或领土完整免遭武力或武力威胁的侵害，或保护其对武力或武力威胁反应的能力。”无论这种武力或武力威胁来自内部还是外部。<sup>3</sup> 然而，这一原则强调，若“其真正的目的和可以证实的效果是为了保护与国家安全无关的利益，”包括保护政府免于尴尬或使其不端行为免遭曝光，或使政府牢固树立某一特定意识形态，则此类限制不具合法性。<sup>4</sup>

近年来，国际特赦组织记录了中国滥用国家安全控罪，以“煽动民族仇恨”及“煽动颠覆”等指控拘押并起诉活动人士、非政府组织工作人员及人权捍卫者，仅因他们和平行使自己的言论自由权及其他权利。

---

<sup>2</sup> 《关于国家安全、言论自由和使用信息的约翰内斯堡原则》（《约翰内斯堡原则》）是“第 19 条”国际反审查中心（International Centre Against Censorship）与威特沃特斯兰德大学（University of the Witwatersrand）应用法律研究中心在约翰内斯堡召开的一次会议上，由一群研究国际法、国家安全与人权的专家于 1995 年 10 月 1 日制定，参见 [www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf)。

<sup>3</sup> 《约翰内斯堡原则》，原则 2(a)。

<sup>4</sup> 《约翰内斯堡原则》，原则 2(b)。

国际特赦组织想重申我们的关注，即草案的用语不合法性原则所要求的清楚明确、易于理解及可预见，违背中国承担的国际人权法义务。合法性原则作为一项核心的法律基本原则，被特别载入《公民权利和政治权利国际公约》第 15 条，以及《世界人权宣言》第 11 条。除此之外，这一原则意味着，法律不得赋予权力机关不受约束的自由裁量权，而须对受到法律指控的当事人提供充分指导，使其明确自己适用于该法律的行为。

## 2. 有关隐私的关注

《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条规定，任何人的私生活、家庭、住宅或通信均有权获得保护，不得受到任意或非法干涉。“任意干涉”可延伸至国内法规定之国家干涉，倘若该法不符合《公民权利和政治权利国际公约》。中国于 1998 年签署《公民权利和政治权利国际公约》，并反复声明有意愿批准该《公约》；此外，根据《维也纳条约法公约》第 18 条的规定，中国有义务不采取行动妨碍已签署条约的目的及宗旨。

同时，根据国际人权法及人权标准，政府有义务详细说明，法律体系内的哪些权力部门及机构有资格授权此类干涉，以及相关个人如何对违反隐私权的行为提出控告。<sup>5</sup> 尽管第 14、15 及 16 条说明了国家情报工作机构在取得批准后可以采取的具体行为和措施，但《草案》却并未载明批准程序。例如，《草案》并未要求，批准应由独立公正的法院在逐案审批的基础上做出。

《草案》第 3 及第 5 条仅模糊地规定，政府将建立统一的国家情报体制，国家安全机关和公安机关的情报机构以及军队情报机构将被统一称为国家情报工作机构，并将在“集中统一、分工协作、科学高效”的基础上开展情报工作。《草案》并未明确规定不同权力机关及机构在情报工作中各自享有的职权。鉴于权力机关享有的多项职权均有可能对人权，尤其是隐私权造成侵害，在法律未列明不同情报机构的所有职权的情况下，个人无从得知不同机构将如何运用这些职权，可如何针对个人运用这些职权。这使个人无法保护自身不被国家情报工作机构滥用职权侵害人权，此举违反了国际标准。<sup>6</sup>

《草案》第 24 条规定，个人有权向上级机关或有关部门检举并控告国家情报工作机构及其工作人员超越职权、滥用职权，或其他违法行为。但由于《草案》并未明确规定各个国家情报工作机构的角色及职权，因此缺乏对于个人如何、在何处就具体的情报机构、行为或人员提出控告，以及可以控告的内容的具体说明，公众亦缺乏

---

<sup>5</sup> 人权事务委员会，《第 16 号一般性意见》，隐私、家庭、住宅与通讯获得尊重的权利，以及荣誉与名誉得到保护（《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条）（《第 16 号一般性意见》），联合国文件编号：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.1)，第 1、4 和 6 段。

<sup>6</sup> 致人权理事会的报告，在打击恐怖主义的同时促进与保护人权和基本自由问题特别报告员，联合国文件编号：A/HRC/31/65。

相关信息。中国在国际法下负有普遍义务，为指称的人权侵权行为提供有效补救措施，《草案》的规定与之不符。<sup>7</sup>

人权事务委员会针对《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条提出的一般性意见指出，法律必须详细说明可以对隐私进行干涉的特定情况。授权对隐私进行干涉的决定必须只能由法律指定的机构在逐案审批的基础上做出。<sup>8</sup> 这包括，任何授权行为均应基于目标当事人有涉嫌犯罪的合理怀疑，并且，搜查应属严格必需，与声称的合法目的相称，且在非歧视的基础上展开。

《草案》并未达到人权法对于尊重、保护并促进隐私权的要求，其允许“国家情报工作机构”任意干涉他人的私生活、家庭及通信。

### 3. 任意拘押及酷刑或其他虐待的风险

第 6 条要求，一切国家机关、社会团体以及公民都应当支持、协助和配合国家情报工作，保守所知悉的国家情报工作秘密。第 26 条规定，对于泄露与国家情报工作有关的国家秘密的，以及第 25 条规定，对于阻碍国家情报工作机构及其工作人员依法开展情报工作的，相关单位可以处以 15 日以下的行政拘留。此二项条款亦规定，在构成犯罪的情况下，应依法追究刑事责任。

这些条款不仅将任何组织及个人置于政府机构的监视下，个人更可能因被行政拘留而被置于任意拘押、酷刑及其他虐待的风险中。

任何形式出于安全目的的行政拘留均属任意拘押，应被废除。行政拘留在未经正当程序的情况下剥夺个人自由，包括司法审查权及不受酷刑及其他虐待的保障。

“国家秘密”在《保守国家秘密法》内的定义宽泛而模糊，且被频繁用于惩罚合法行使自身权利的活动人士。许多根据《保守国家秘密法》提出的刑事指控不符合合法性原则所要求的清楚明确、易于理解及可预见。合法性原则要求法律必须以清晰明确的用语说明不同类的罪行，以界定会受到惩罚的行为，从而让个人能据此规范自己的行为。

负责解释和监督《公民权利和政治权利国际公约》执行情况的联合国人权事务委员会指出，“……不是为进行刑事诉讼而实行安全拘留(有时称为行政拘留或拘禁)的情况下，委员会认为，这种拘留有成为任意剥夺自由的严重危险。”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> 除此以外，参见《公民权利和政治权利国际公约》，第 2 条第 3 款。

<sup>8</sup> 《第 16 号一般性意见》，第 8 段。

<sup>9</sup> 人权事务委员会，《第 35 号一般性意见》，人身自由和安全（《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条）（《第 35 号一般性意见》），联合国文件编号：CCPR/C/GC/35，第 15 段（参考资料被省略掉）。

#### 4. 结论和建议

《草案》沿用了国家安全法律体系中模糊且过于宽泛的国家安全概念，赋予角色与职责均不清晰的国家情报工作机构不受约束的权力，缺乏保障措施，以防范任意拘押，以及隐私权、言论自由权与其他人权所面临的风险。

鉴于《草案》中的诸多条款与国际人权法及人权标准不符，若其通过，可能会被滥用以侵犯人权，**国际特赦组织呼吁全国人大常委会撤回或废止《草案》，又或废除或修改《草案》中有问题的条款，因其可能侵犯人权且极易被滥用。对于《反间谍法》、《国家安全法》、《反恐怖主义法》、《境外非政府组织境内活动管理法》以及《网络安全法》等所有声称为了保护国家安全及利益而于近期颁布的相关法律，也应采取同样的行动。中国政府必须确保，为保护国家安全而制定的法律包含明确且严格界定的条款，且与国际人权法及人权标准相符。**

**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**



[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)